

Luis N.
González
Alonso
(Director)

Asier
Garrido
Muñoz
(Coordinador)

LA UNIÓN EUROPEA Y EL MULTILATERALISMO EFICAZ

¿Un compromiso consistente con Naciones Unidas?



Índice

Presentación 15

PRIMERA PARTE
¿MULTILATERALISMO EFICAZ EN LA GESTIÓN INTERNACIONAL DE CRISIS?

La relación Naciones Unidas-Unión Europea en el ámbito de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas 21

Jorge Cardona Lloréns

I. Introducción 21
II. La evolución de las OMP de las Naciones Unidas 22
III. El papel de la Unión Europea y sus Estados miembros en el marco de la evolución de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas 33
IV. Conclusiones 47

La colaboración de la Unión Europea con las Naciones Unidas en la respuesta ante situaciones de emergencia humanitaria 51

Francisco Rey Marcos

I. Introducción 51
II. Antecedentes y evolución de la ayuda humanitaria europea 54
1. *Un organismo para responder a las crisis... creado en plena crisis* ... 54
2. *Una base jurídica sólida* 55
3. *Unos fondos relativamente importantes y flexibles* 56
4. *Un balance positivo pero un futuro inquietante* 57
III. Algunas notas sobre la acción humanitaria de las Naciones Unidas 58
1. *Antecedentes del trabajo humanitario de la ONU* 59

2. *La eterna cuestión de la coordinación* 60
3. *La Reforma Humanitaria*.. 63

IV. La cooperación de la Unión Europea con las Naciones Unidas 64

1. *Colaboración estratégica* 65
2. *Posiciones comunes en la «Buena Donación Humanitaria» y en las definiciones del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE* 66
3. *Ayuda basada en análisis de necesidades* 66
4. *Sistemas de gestión y control del uso de los fondos* 67

V. La colaboración en la práctica 68

VI. Balance provisional y retos.. 72

La gestión de crisis en el nuevo modelo de acción exterior de la Unión Europea: ¿más y mejor cooperación con Naciones Unidas? 75

Luis N. González Alonso

I. Introducción 75

II. Una relación mediatizada por la configuración tradicional de la acción exterior europea 78

III. La cooperación Unión Europea-Naciones Unidas en materia de gestión de crisis en la era post-Lisboa 87

1. *¿Hacia un modelo de colaboración estratégicamente definido?* 88
2. *¿Hacia una colaboración más fluida desde el punto de vista operativo?*.. 94

IV. Reflexiones finales.. 104

Las relaciones triangulares entre Naciones Unidas, la Unión Europea y la Unión Africana: ¿reforzando el sistema regional de seguridad colectiva en África?............................. 107

Juan Manuel Bautista Jiménez

I. Introducción 107

II. De la OUA a la UA: la nueva arquitectura de paz y seguridad en África 110

1. *De la ausencia de competencias de la OUA…* 110
2. *… a la nueva Arquitectura Africana de Paz y Seguridad*......... 114

III. La cooperación de Naciones Unidas con la Unión Africana en el mantenimiento de la Paz y Seguridad en África........... 119

IV. La cooperación de la Unión Europea con la Unión Africana en las operaciones de gestión de crisis 122
V. Reflexiones finales.. 126

La complejidad de las relaciones UE-OSCE en la reconfiguración de la arquitectura de seguridad europea..................... 129

Lucas J. Ruiz Díaz

I. Introducción 129
II. Pasado: refuerzo del universalismo a través del regionalismo 131
1. *De la ambigüedad de la Carta de Naciones Unidas…* 131
2. *… a la cooperación flexible en la gestión de crisis en Europa*.... 134
3. *Algunas lecciones de la crisis yugoslava para la gestión de crisis en Europa* 139
III. Presente: crisis, reforma y búsqueda de visibilidad en la escena internacional 141
1. *La reconfiguración de la arquitectura de seguridad en Europa: la UE como actor (¿global?) en la gestión de crisis* 141
2. *La reforma de la OSCE en la reconfiguración de la arquitectura de seguridad europea*... 149
3. *Cuestiones pendientes: entre la indiferencia de Occidente y la nueva política exterior rusa* 154
IV. Futuro: posibles escenarios de cooperación y conflicto... 157
V. Apuntes finales 160

La Unión Europea y el multilateralismo eficaz para la protección del medio ambiente 163

Teresa Fajardo del Castillo

I. Introducción 163
II. El nuevo marco jurídico para la acción exterior de la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa: Nuevas oportunidades para la Unión Europea como promotora del multilateralismo ambiental 167
III. La Unión Europea y su apoyo al multilateralismo ambiental a través de la promoción de los Acuerdos multilaterales de protección del medio ambiente 172
IV. La Unión Europea y su apoyo al multilateralismo ambiental a través del fortalecimiento de las Instituciones de Naciones Unidas para la protección del medio ambiente. 178

1. *La Unión Europea y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente* ... 178
2. *Las propuestas de reforma del PNUMA y la posición de la UE* ... 183
V. La Unión Europea y su apoyo al marco institucional para el desarrollo sostenible en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012 ... 187
VI. Conclusiones ... 191

Los países iberoamericanos como socios estratégicos de la Unión Europea y de España en la búsqueda de un multilateralismo eficaz ... 195
Alicia Cebada Romero
I. Las asociaciones estratégicas y el papel de la Unión Europea en un mundo multipolar: ¿qué papel se reserva para Iberoamérica? ... 195
II. La multidimensionalidad de las asociaciones estratégicas ... 201
III. La relación entre la UE e Iberoamérica ¿importancia estratégica? ... 205
1. *Los socios estratégicos iberoamericanos: México y Brasil* ... 208
1.1. México ... 208
1.2. Brasil ... 209
2. *Las relaciones privilegiadas con socios no estratégicos* ... 210
IV. Reflexiones finales ... 213

SEGUNDA PARTE
¿MULTILATERALISMO EFICAZ EN LA PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS?

La Unión Europea y la responsabilidad de proteger ... 217
Jaume Ferrer Lloret
I. Introducción ... 217
II. La noción de responsabilidad de proteger ... 219
1. *La noción de responsabilidad de proteger* ... 219
2. *La prevención, la reconstrucción y la reacción* ... 228
2.1. La actuación del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: el Capítulo VII y el uso de la fuerza ... 234

2.2. Algunas propuestas de mejora en el funcionamiento del Consejo de Seguridad 240
2.3. El uso de la fuerza al margen del Capítulo VII de la Carta 242

III. ¿Y la Unión Europea? 247

1. *La posición de la Unión Europea en la génesis y posterior debate público sobre la responsabilidad de proteger* 247
2. *La acción exterior de la Unión Europea: la prevención y la reconstrucción* 250
3. *La acción exterior de la Unión Europea y la reacción (I): las medidas que no implican el uso de la fuerza* 254
4. *La reacción (II) a través del uso de la fuerza: las limitaciones de la Política Común de Seguridad y Defensa* 258

IV. Consideraciones finales 259

La Unión Europea y la responsabilidad internacional del individuo 269

Xavier Pons Rafols

I. Introducción 270

II. El espacio de libertad, seguridad y justicia y la responsabilidad internacional del individuo 275

1. *La lucha contra la delincuencia y la persecución y enjuiciamiento de los autores de crímenes de trascendencia internacional* 276
2. *La adecuación de los instrumentos jurídicos comunitarios existentes* 278

III. La política exterior y de seguridad común y la responsabilidad internacional del individuo 284

1. *Las jurisdicciones penales internacionales* 285

a) La aplicación efectiva del mandato del Tribunal penal *ad hoc* para la antigua Yugoslavia 285
b) La creación y establecimiento de la Corte Penal Internacional 289

2. *El fomento de la observancia de las normas de Derecho Internacional Humanitario* 292
3. *Los instrumentos financieros específicos para la consolidación de la democracia y el respeto de los derechos humanos* 295

IV. Referencia especial a la actuación de la Unión Europea en relación con la Corte Penal Internacional 297

1. *Contenido de la asistencia y colaboración de la Unión Europea en apoyo de la Corte Penal Internacional* 297

2. *Luces y sombras de la acción de la Unión Europea con la Corte Penal Internacional* 302
V. Consideraciones finales 308

Los retos de la Unión Europea ante la justicia penal internacional en el siglo xxi 311
Carmen Quesada Alcalá
I. Introducción 311
II. Las razones del apoyo de la UE a la justicia penal internacional y el marco jurídico en el que se incardina 315
III. La política de apoyo de la UE a los tribunales penales internacionales, *ad hoc*, mixtos e internacionalizados 320
IV. La labor de la UE para consolidar una Corte Penal Internacional con las características de universalidad, integridad, independencia y efectividad 327
1. *Hacia una Corte Penal Internacional universal: la contribución de la Unión Europea* 328
2. *La integridad del Estatuto de Roma y la ardua labor de la Unión* 331
3. *Una Corte Penal independiente gracias a las aportaciones de la Unión* 333
4. *Una Corte Penal Internacional efectiva: el verdadero desafío de la cooperación y el crimen de agresión* 334
4.1. La implantación del Estatuto de Roma como premisa básica de la efectividad 334
4.2. La cooperación con la Corte: el gran caballo de batalla 336
4.3. La Corte Penal Internacional y el crimen de agresión frente a una Europa dividida 338

La participación de la Unión Europea y sus Estados miembros en el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas 343
Javier Laso Pérez
I. Introducción 343
II. La UE y el CDH en el contexto de los cambios de la sociedad internacional 345
III. La voluntad de reforzar la presencia de la UE en organizaciones internacionales 349
IV. La posición de la UE en la revisión del CDH 351

V. Los condicionantes de la participación efectiva de la UE en el funcionamiento del CDH 353
1. *La coexistencia de los Estados y la UE en el CDH* 353
2. *La división en grupos dentro del Consejo de Derechos Humanos y la limitación del peso relativo de la UE y sus Estados miembros* ... 356
3. *La difícil coordinación interna de la UE y su limitada capacidad de negociación* 358
4. *Las novedades derivadas de la entrada en vigor del Tratado de reforma de Lisboa en la coordinación de las actividades de la UE dentro del CDH* 360
5. *La inexistencia de una planificación estratégica y la reforma de la acción exterior de la UE en el ámbito de la protección de los derechos humanos* 365
VI. Conclusiones 366

Las implicaciones de la participación de la Unión Europea en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad 369
Juan Santos Vara
I. Introducción 369
II. El carácter innovador de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.......................... 372
III. La participación de la UE en la negociación y elaboración de la Convención 375
IV. ¿Cuál ha sido la influencia real de la Unión Europea en el contenido de la Convención? 380
V. La celebración de la Convención por parte de la Unión Europea y sus Estados miembros: un proceso inacabado ... 387
VI. Las implicaciones de la celebración de la Convención para la Unión Europea.. 393
VII. Conclusiones.. 395

LA COLABORACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA CON LAS NACIONES UNIDAS EN LA RESPUESTA ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA HUMANITARIA

Francisco Rey (Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria, IECAH, Madrid)

1. INTRODUCCIÓN

Los cambios en el escenario internacional producidos en los primeros años de la década de los noventa del pasado siglo produjeron, entre otras muchas cuestiones, un aumento del interés por las cuestiones humanitarias que se plasmó en la creación de organismos e instituciones con misiones y mandatos específicos para estas tareas. En efecto, la creación, prácticamente simultánea, de la Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA, denominado primero Departamento de Asuntos Humanitarios DHA y modificado su nombre posteriormente) tras la aprobación de la Resolución 46/182 de la Asamblea General de la ONU en 1991, y la de la Oficina Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO European Community Humanitarian Office) en 1992, son algo más que una coincidencia: responden a este renovado interés por lo humanitario por parte de la comunidad internacional. Conviene recordar que, en esos mismos años, además, se pone en marcha UNPROFOR en la antigua Yugoslavia, los Estados Unidos envían tropas a Somalia en operación pretendidamente humanitaria, crecen las Operaciones de paz con mandato de la ONU, lo que junto con otros datos reflejan un replanteamiento y un profundo cambio en el llamado sistema internacional humanitario[1].

La primera cuestión por tanto sería ¿A qué se debe este aumento del interés por las cuestiones humanitarias? ¿Qué ha cambiado en el escenario internacional que justifique este interés? ¿Cuáles son sus efectos positivos? ¿Puede tener eso dobles lecturas o efectos negativos? Es claro que desde el final de los años ochenta se ha producido, tanto un incremento de los desastres más o menos naturales, como de la complejidad de los conflictos armados. Pero ¿justificarían estos hechos por si solos el aumento de la ayuda humanitaria y su nuevo papel en el escenario internacional?

---

[1] Overseas Development Institute, Briefing Paper 1998 (1), London, March 1998.

Las razones profundas de esta popularización de lo humanitario son complejas y, como analiza Adam Roberts[2], a veces contradictorias entre sí. El fin de la guerra fría trajo consigo la aparición de nuevas tipologías de conflictos y de situaciones que se han dado en llamar «emergencias complejas», a las que la comunidad internacional se enfrenta casi siempre de modo reactivo y en muy pocas ocasiones preventivo. El liberalismo triunfó, pero no ha tenido respuestas para hacer frente a los conflictos armados internos en Estados frágiles. El humanitarismo, considera Roberts,

> «emerge como una respuesta, cuando no como una sustitución o un suplemento a la ideología liberal y democrática. Pese a ofrecer una respuesta a las crisis, es difícil saber hacia dónde se dirige ese humanitarismo ante la realidad de lo difícil que es la reconciliación posbélica en conflictos con raíces étnicas o religiosas».

Al mismo tiempo, otros factores como el creciente papel de los medios de comunicación en las opiniones públicas y los gobiernos, el interés de los Estados de buscar un «mínimo común denominador» para sus respuestas (que es en muchos casos la ayuda humanitaria), la dejación de sus responsabilidades respecto del derecho internacional, la mayor «visibilidad» de la acción humanitaria frente a otras acciones como la cooperación para el desarrollo, entre otras razones, han ido configurando un panorama en el que la acción humanitaria ha ido consolidándose en la escena internacional.

Una de las constataciones que nos interesa destacar en esta introducción es el aumento de los fondos dedicados a ayuda humanitaria por los Estados donantes y los donantes multilaterales en unos momentos en los que el conjunto de la AOD (Ayuda oficial al desarrollo) estaba en declive. Si en el bienio 1985-86 la ayuda humanitaria suponía el 1,9 % del total de la AOD, diez años después, en el periodo 1994-96, la asistencia humanitaria absorbió cerca del 5,4 % del total de la AOD mundial, llegando al 10 % a principios del 2000 y estabilizándose actualmente en torno al 12% del total de AOD.

En cualquier caso, la ayuda humanitaria se ha convertido en un instrumento de uso creciente en las relaciones internacionales y en la acción exterior de las dos instituciones

---

[2] ROBERTS, A: "El papel de las cuestiones humanitarias en la política internacional en los años noventa", en Unidad de Estudios Humanitarios, *Los Retos de la acción humanitaria*, Icaria, 1999, Barcelona.

que analizaremos en este artículo: la Unión Europea y las Naciones Unidas. Y, por tanto, lo relativo a la colaboración entre ambas instituciones en este ámbito es un tema relevante al financiar o gestionar entre ambas gran parte de la ayuda humanitaria internacional. Centraremos el artículo en la colaboración en materia estrictamente humanitaria, aún reconociendo que otros ámbitos como el de las Operaciones de paz, la estabilización, la gestión de crisis, o las cuestiones de seguridad, en las que también cooperan ambos organismos, están muy relacionadas.

2. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DE LA AYUDA HUMANITARIA EUROPEA

Los orígenes de la ayuda de emergencia de la Comunidad Europea se remontan, prácticamente, a la propia creación de la Comunidad Económica Europea, pero no es hasta 1992 con la creación de ECHO (Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea) que la Comunidad se dota de un instrumento específico para hacer frente a las crisis humanitarias. No es, por supuesto, casual este surgimiento que trata de adecuar la maquinaria de la Comisión a nuevos retos y problemas: aumento de emergencias complejas, crisis en los Balcanes, agravamiento de la situación en Los Grandes Lagos, desastres derivados del cambio climático, etc. Con la aprobación del Reglamento de ayuda humanitaria en 1996[3], se consolida esta acción humanitaria de la Comunidad y se la dota de la base jurídica adecuada. De este modo la Comisión Europea ha contado desde 1992 con un instrumento ágil y eficaz para responder a los desastres naturales y los conflictos armados y otras situaciones similares.

Un organismo para responder a las crisis... creado en plena crisis[4].

La creación de ECHO supuso un importante punto de inflexión en la capacidad de la Comunidad Europea para responder a emergencias, conflictos y desastres de todo tipo. Hasta aquel entonces, la dispersión de líneas presupuestaria y la falta de adecuación a las necesidades de este tipo de situaciones, en términos de rapidez, capacidad logística o recursos humanos especializados, lastraba la respuesta comunitaria

[3] Reglamento (CE) nº 1257/96

[4] Basado en REY MARCOS, F, "La acción humanitaria europea en la encrucijada" publicado como apartado en SOTILLO LORENZO, J. A. Un *lugar en el mundo. La política de desarrollo de la Unión Europea*. La Catarata- IUDC. 2006.

y reducía enormemente su eficacia. Pero si estos hubieran podido ser buenos motivos para la creación de ECHO, las razones reales para su puesta en marcha fueron otras, y es bien sabido que fue la sangrienta guerra que se desarrollaba en la antigua Yugoslavia, a las mismas fronteras de la Comunidad de la época, las que impulsaron la creación de un organismo especializado en ayuda humanitaria. Desacuerdos políticos entre los Estados miembros, falta de voluntad para intervenir con decisión en la arena militar, e incluso en materia económica en las primeras fases de aquel conflicto, llevaron a los responsables europeos a intentar "salvar" la cara y recurrir a lo humanitario como una especie de diplomacia sustitutoria ante las presiones de los ciudadanos.

En cualquier caso, la creación de un instrumento especializado en ayuda humanitaria dentro de la Comisión Europea supuso una medida importantísima y su pertinencia ha venido a ser demostrada por la historia posterior. En efecto, durante estos años ECHO ha contribuido a paliar las necesidades básicas de numerosos afectados por emergencias y desastres, y se ha convertido en uno de los referentes más positivos y menos cuestionados de la acción exterior comunitaria, contribuyendo además a una positiva imagen de Europa y de su "visibilidad" externa. El reciente Eurobarómetro de 2010 muestra como la ayuda humanitaria de la actual Unión Europea es uno de los aspectos más valorados por los ciudadanos[5].

Una base jurídica sólida

Curiosamente, la base jurídica del trabajo de ECHO no se concretó hasta el año 1996, cuatro años más tarde de su creación, con la aprobación del Reglamento 1275/1996 relativo a la Ayuda Humanitaria que fija los objetivos, principios, medios y modalidades de la ayuda y consolida algunos de los modos de actuación que ECHO había tenido desde su inicio. El Reglamento, que fue muy bien aceptado en el sector humanitario, pone énfasis en algunos principios esenciales de la ayuda humanitaria, como el concebirla como un derecho de las víctimas o el recalcar la neutralidad, la imparcialidad y la no discriminación como valores fundamentales a respetar. Al mismo tiempo, se expresa el compromiso con la independencia de las ONG y el respeto a sus modos de actuar y la no condicionalidad de la ayuda por motivos políticos. Por último, el Reglamento recoge una visión de lo humanitario más allá de la puramente

[5] Eurobarómetro 343. Especial sobre ayuda humanitaria. Julio 2010.

emergencista, planteando la actuación en crisis de larga duración y las tareas de prevención, preparación y mitigación previas a los desastres, y las de rehabilitación inmediatamente posterior a ellos, dentro del alcance del Reglamento. Recordemos que, a diferencia de la política de desarrollo que formaba parte de los Tratados desde 1992, no había alusión a la ayuda humanitaria en los mismos, por lo que el Reglamento era la norma de más alto rango en la materia.

El Reglamento incorpora la colaboración con la ONU en la respuesta humanitaria global y por ello una buena parte de la financiación que otorga ECHO se canaliza a través de agencias de la ONU.

Unos fondos relativamente importantes y flexibles

Como gustan decir los funcionarios comunitarios, ECHO es el principal donante mundial de ayuda humanitaria. Sus fondos varían mucho pues dependen de la mayor o menor ocurrencia de desastres y de la voluntad de respuesta, pero rondan cada año los novecientos millones de euros.

Respecto a su distribución, si los primeros años (1992-1999) los Balcanes fueron la zona preferente, posteriormente la distribución se ha adecuado más a la situación internacional y a las crisis y conflictos que afectan al mundo cada año.

Desde su creación, ECHO ha sido un departamento original dentro del entramado comunitario, lo que le ha tenido muchas ventajas, pero le ha generado también algunas desconfianzas o recelos dentro de otros servicios de la Comisión. Lejos quedan ya los años en que ECHO dependía de la Comisaria de Ayuda Humanitaria, Pesca y Derechos de los Consumidores, y su paso a depender de Comisarios de Desarrollo y Ayuda Humanitaria ha ido contribuyendo a mejorar su coherencia, complementariedad y coordinación con el resto de servicios de la Comisión. Pero el hecho de no pertenecer a Europeaid, y los procedimientos y culturas organizativas diferentes a otros servicios, han condicionado mucho el trabajo en cuestiones fundamentales como la llamada VARD (Vinculación ayuda, rehabilitación, desarrollo), que pese a haber avanzado en posiciones teóricas, dista mucho de ser una realidad práctica.

Otro de los grandes elementos diferenciales de ECHO respecto a otras políticas de la Comisión es que la mayor parte de los proyectos u operaciones se realizan a través de sus socios y no de modo directo por los servicios de la Comisión. Algo más del 50%

de los fondos se gestionan por las ONG europeas, un poco más del 30% por los organismos de la ONU y el resto por otras entidades, Cruz Roja, etc.

El Contrato Marco de Asociación que rige las relaciones de ECHO con sus socios es un referente en esta concepción de la relación de “socios” y no de la clásica relación entre el financiador y la agencia financiada. Las agencias de las Naciones Unidas tienen un Contrato Marco específico para su trabajo con ECHO.

Un balance positivo pero un futuro inquietante.

En el año 2001 se realizó una evaluación del Reglamento y del trabajo de ECHO que fue globalmente positiva, aunque puso de manifiesto algunas debilidades en los sistemas de planificación, asignación de recursos o cuestiones de personal, entre otras cuestiones. Pese a este balance y a este reconocimiento de un trabajo cada vez de más calidad y más profesional, paradójicamente, el Tratado de la Unión Europea (TUE) vigente desde el año 2010 – que por vez primera incorpora la acción humanitaria como una de las políticas dentro del epígrafe acción exterior de la Unión – incluye algunas cuestiones que preocupan mucho en las entidades humanitarias. Pese a hacer referencias a la imparcialidad y la neutralidad, la redacción es un paso atrás respecto del Reglamento. Se deja abierta la puerta a un uso más politizado de la ayuda como instrumento de relaciones internacionales y se crea un Cuerpo voluntario de ayuda humanitaria (única alusión al voluntariado en todo el Tratado) que está fuera de lugar en un documento de ese tipo. Sí queda al menos clara la voluntad de colaboración con la ONU en esta materia. El propio hecho de que el artículo del TUE dedicado a la ayuda humanitaria, el 214, esté en el apartado de acción exterior junto a la política comercial o la cooperación económica ha sido objeto de críticas por parte de actores humanitarios.

Durante el largo y tortuoso proceso de aprobación del Tratado de la Unión Europea, se elaboró el Consenso Europeo de Ayuda humanitaria[6] que trata, precisamente, de clarificar el papel de la ayuda humanitaria europea en relación con otras políticas y en especial con la Política Exterior y de Seguridad Común)PESC) y la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESC).

[6] COM (2007) 317 final, Hacia un consenso europeo de ayuda humanitaria. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Abril 2007.

Habría que citar por último los cambios en la Comisión Europea y la ampliación del papel de ECHO a la protección civil que se producen con la nueva Comisión Europa y la nueva distribución de competencias en el Colegio de Comisarios.

3. ALGUNAS NOTAS SOBRE LA ACCIÓN HUMANITARIA DE LAS NACIONES UNIDAS[7]

En el año 1990 la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Resolución 45/101 de 14 de diciembre abogaba solemnemente por un nuevo orden humanitario internacional reconociendo "con preocupación que sigue siendo necesario fortalecer aún más la acción internacional encaminada a hacer frente a los problemas humanitarios cada vez más graves y ajustar las actividades de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales a las nuevas realidades de un mundo en rápida evolución". Al margen de la retórica más o menos habitual en este tipo de documentos, la resolución 45/101 que se aprobaba junto con otras complementarias en materia humanitaria y que recogía cuestiones aprobadas desde los años ochenta, venía a poner de manifiesto una cuestión fundamental: el peso creciente de las cuestiones humanitarias en la "agenda" de los años noventa y el interés de los organismos internacionales por tomar posiciones en ella.

Antecedentes del trabajo humanitario de la ONU

La Carta de la Naciones Unidas de 1945 contiene en su artículo primero una vaga referencia a "realizar la cooperación internacional en la solución de los problemas de carácter económico, social, cultural o humanitario...", pero esa aspiración no se ha ido concretando hasta los años noventa tras la aprobación de la Agenda para la Paz siendo Secretario General Boutros Gali. Hasta esa fecha, salvo el ACNUR y en menor medida otras agencias, el trabajo de la ONU no tenía esa concepción humanitaria. Las Naciones Unidas han ido a lo largo de su historia incorporando la respuesta a los desastres dentro de sus preocupaciones y competencias, pero de un modo tardío y aún poco eficaz cuando se trata de desastres de gran magnitud. No fue hasta 1971 con la

[7] Basado en otros trabajos del autor, en especial REY MARCOS, F, "Los actores de la acción humanitaria. Algunas reflexiones sobre las instituciones públicas en la acción humanitaria", Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos 2005, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto, 2005. pp. 259-279.

creación de la UNDRO (Organización de las Naciones Unidas para el Socorro en los Desastres), que la ONU intenta dotarse de un organismo especializado en la materia, pero de modo poco eficaz.

Estos esfuerzos se concretan años más tarde en la resolución 46/182 de 1992 sobre "Fortalecimiento de la Coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas". En ella, se deja claro que "la asistencia humanitaria deberá proporcionarse de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad" y se establecen los mecanismos de coordinación y liderazgo dentro del sistema de la ONU. Así, se crea la figura de un Vicesecretario General para Asuntos Humanitarios, un Departamento para Asuntos Humanitarios (DHA) que posteriormente, en 1997, se convertirá en Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA) y diversos mecanismos de preparación, respuesta, alerta temprana y coordinación con otros organismos. Estos hechos responden, en principio, a esta necesidad de coordinación, al menos dentro del sistema de Naciones Unidas, en situaciones que van más allá de la capacidad y el mandato de una determinada agencia. Desde su creación se han intentado poner en marcha toda una serie de mecanismos de coordinación a diferentes niveles que, sin embargo, no han conseguido todavía, pese a los avances, los objetivos que se pretendían.

La eterna cuestión de la coordinación

Las graves crisis de la región de Los Grandes Lagos en 1994 y 1996 por su enorme impacto humano, por la gran cantidad de actores más o menos implicados, por el volumen de recursos destinados a paliar sus efectos y por los diversos análisis y evaluaciones que sobre ellas se han realizado pueden servirnos de punto de partida para ver porqué.

El DHA realizó en 1994 un estudio sobre las actividades humanitarias en Ruanda y su coordinación, distinguiendo entre diversos tipos de coordinación: por mandato, por consenso o por defecto y constatando que en las emergencias complejas la coordinación se basa normalmente en coordinación por consenso o por defecto, es decir sin un mandato expreso de alguien para ejercer esta coordinación. Al tiempo, el estudio remarcaba la hipocresía de los donantes y de las opiniones públicas que "no pueden estar siempre criticando la ineficacia de las Naciones Unidas para coordinar las

emergencias y al mismo tiempo le niegan los medios y recursos para hacerlo"[8]. Estos tres tipos de coordinación se han empleado en posteriores análisis con conclusiones parecidas[9].

El estudio realizado por el Comité Permanente Interagencial (Inter-Agency Standing Committee IASC), que agrupa a las más importantes agencias humanitarias, en 1997 remarca el hecho de que "nadie dentro del sistema de Naciones Unidas tiene la adecuada autoridad para mandar u obligar a cualquier otro elemento del sistema a hacer algo"[10]. Citando otras experiencias anteriores el estudio acaba proponiendo la necesidad de un modelo de coordinación más "asertivo" para que las actividades humanitarias puedan ser eficaces. La falta de una clara y decisiva autoridad que pueda ejercer esta coordinación es vista como una de las debilidades de la respuesta humanitaria de las Naciones Unidas.

Para resolver, al menos parcialmente, esta falta de liderazgo y de carencia de una autoridad dentro de Naciones Unidas, el DHA primero y OCHA después han puesto en marcha algunos sistemas que den mayor coherencia y sirvan de marco estratégico al trabajo de las diversas agencias del sistema. El proceso de "llamamientos consolidados"[11] ideado con este objetivo ha funcionado solo a medias y en emergencias complejas ha sido criticado por sobrevalorar lo que son suministros de socorro infravalorando temas de seguridad, acceso a las víctimas, etc.

Junto al problema de la falta de una autoridad clara, o al menos con mandato coordinador dentro de las Naciones Unidas, existen otros problemas que han limitado este papel de coordinación que algunos responsables de la ONU reclaman para si y del que quieren convencer al resto de actores.

En primer lugar, la falta de coherencia política. La ONU, conviene recordarlo, es una organización multilateral formada por Estados, cuyos intereses en muchas ocasiones no coinciden y que en las grandes crisis se mueven por motivos básicamente políticos y no necesariamente humanitarios. Esto provoca todo tipo de discrepancias e incoherencias entre las políticas de los estados miembros, las posiciones del Consejo de Seguridad, las de grupos de estados en otros foros u organismos (OTAN, UE,

---

[8] DONINI, A., and NILAND, N., Lessons Learned: *A Report on the Coordination of Humanitarian Activities in Rwanda*, DHA, New York, 1994.

[9] DONINI, A.,*The Policies of Mercy: UN Coordination in Afghanistan, Mozambique and Rwanda*, Watson Institute, Providence , 1996.

[10] LUTZE, S., JONES, B.D., DUFFIELD, M., *Strategic Humanitarian Co-ordination in the Great lakes Region, 1996-97: An Independent Assessment*, IASC,New York, 1998.

[11] Suele hablarse de CAP (Consolidated Appeal Process)

organizaciones regionales, etc.). Esta ausencia de un marco coherente en el que las agencias humanitarias (sobre todo las de la ONU) puedan moverse condiciona su acción cuando no provoca una cierta esquizofrenia, dado que la misma ONU que impone sanciones o dirige operaciones de mantenimiento de la paz, suministra ayuda humanitaria. Esta tensión entre los principios humanitarios y las otras actividades del sistema de Naciones Unidas no parece fácil de resolver.

En segundo lugar la competencia entre las propias agencias del sistema por su cuota de protagonismo, cuando no por fondos de contribuciones voluntarias. Ni el mandato inicial del DHA ni su reconversión en OCHA, ni la voluntad política del Secretario General, parecen haber sido el de crear una nueva agencia con mandato superior al resto. Y en estas condiciones coordinar es muy difícil.

Las grandes agencias, sobre todo el PMA (Programa Mundial de Alimentos) y el ACNUR que juegan el papel más relevante en muchas situaciones y que se han convertido en una gran maquinaria operativa, no parecen interesadas en una reforma que transforme el sistema institucional de Naciones Unidas. Y tampoco parece haber ningún interés entre los Estados miembros para reformas en la distribución de los temas humanitarios dentro del sistema. Y menos en estos momentos en que los principales países donantes prescinden de la ONU y desprecian las posibilidades de la Carta de Naciones Unidas para operaciones de paz.

No es extraño, por tanto, que incluso personas que han trabajado en el seno del sistema de Naciones Unidas "no encuentren razones" para que esa coordinación de la respuesta humanitaria internacional recaiga sobre la ONU o sea construida en torno a ella. Así, James Ingram antiguo director ejecutivo del PMA recomienda que esta coordinación se realice por el Comité Internacional del Cruz Roja o una nueva organización fuera del sistema de Naciones Unidas[12].

En torno a la OCHA se han establecido algunos mecanismos de consulta y toma de decisiones entre agencias, sobre todo entre sedes centrales, que podemos considerar de una cierta coordinación. El IASC antes citado es un foro con funciones consultivas que agrupa algunas agencias de Naciones Unidas (ACNUR, UNICEF, PAM, PNUD, FAO, OMS, Oficina de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Organización Internacional de Migraciones) junto con el Comité Internacional de la Cruz Roja

[12] INGRAM, J., "The future Architecture of International Humanitarian Assistance", in WEISS, T.G., and MINEAR, L., (eds.), *Humanitarianism across Borders: Sustaining Civilians in Times of War*, London, Lynne Rienner, 1993, pp. 183.

(CICR), la Federación Internacional de Sociedades de Cruz Roja y Media Luna Roja (FICR) y tres consorcios de ONG: InterAction, Consejo Internacional de Agencias Voluntarias (ICVA) y el Comité Permanente para la Respuesta Humanitaria (CPRH Steering Committee for Humanitarian Response).

La Reforma Humanitaria

En el año 2005, tras varios informes que ponían de manifiesto las debilidades de la ONU en materia humanitaria, entre ellas la coordinación, el entonces vicesecretario general para asuntos humanitarios Jean Egeland emprende la llamada Reforma Humanitaria que actualmente está en marcha y que, entre otras cosas, pretende reforzar la red de socios y ello es muy relevante para la colaboración con otros actores relevantes como la UE y ECHO en particular[13].

En cualquier caso, la ONU ha ido ganando peso en materia humanitaria y aunque aún dista mucho de poder cumplir todo lo previsto en la Resolución 46/182 en materia de liderazgo (y basta con analizar lo que ocurrió tras el terremoto de Haití, por ejemplo) su papel es indiscutible y debe ser apoyado por los Estados que la componen y las organizaciones como la unión Europea.

4. LA COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA CON LAS NACIONES UNIDAS.

La UE en conjunto es el mayor contribuyente financiero de la ONU. Actualmente los 27 Estados miembros aportan el 38 % del presupuesto ordinario, casi dos quintas partes de los gastos de las Operaciones de paz, y casi la mitad de las contribuciones voluntarias para proyectos y programas. Tan solo la Comisión Europea aporta más de 1.350 millones de dólares a programas de la ONU anualmente.

Desde una perspectiva política las cuestiones son menos claras y el hecho de que dos Estados miembros de la UE (Francia y Gran Bretaña) sean miembros permanentes del Consejo de Seguridad con posiciones no siempre coincidentes entre si, ni con otros países de la Unión, sigue generando incoherencias y confusión. Recientemente la Asamblea General ha aprobado la Resolución 65/276 de 2011 sobre la Participación de

[13] Para profundizar en la Reforma humanitaria se pueden consultar los Informes anuales del Observatorio de Acción Humanitaria del IECAH y Médicos sin fronteras. www.iecah.org.

la Unión Europea en la labor de Naciones Unidas que reconoce la especificidad de la UE y establece algunas modalidades para impulsar la participación de los representantes de la UE en las discusiones de la ONU.

Pese todo, desde una perspectiva más práctica ambos organismos han venido firmando diversos acuerdos que regulan los aspectos financieros y administrativos de su cooperación, el último en el año 2003 todavía vigente. El Acuerdo Marco Financiero y Administrativo (FAFA por sus siglas en inglés) entre la UE y la ONU regula esta colaboración y establece ciertas particularidades para la financiación de la ONU que son ventajosas respecto a otros organismos en materia de cooperación internacional y humanitaria.

El FAFA regula numerosos aspectos y es aplicable al trabajo de todas las agencias de la ONU. Evidentemente, dentro del trabajo humanitario las agencias de la ONU que trabajan más habitualmente con la UE son el PMA, el ACNUR, (La UNRWA en el caso de los refugiados palestinos), UNICEF, la FAO y la propia OCHA y en una menor medida la OMS, UNESCO, UNHABITAT y otras.

Colaboración estratégica

Pese a que la UE es uno de los principales financiadores del trabajo de la ONU en materia humanitaria, tanto ECHO como la UE en general quieren ser algo más que un mero financiador y se han hecho muchos intentos por impulsar el llamado “diálogo estratégico” aunque los resultados hasta ahora son limitados. ECHO (actualmente denominada DG ECHO por su categoría de Dirección General) forma parte del Grupo de apoyo de donantes de OCHA, organismo a través del cual los donantes tratan de asesorar e influir en el trabajo estratégico de OCHA. También participa en nombre de la Comisión Europea en el Comité Ejecutivo del PMA y a tales efectos se firmó un Memorando de Entendimiento para asociación estratégica en el año 2005.

Sin embargo, en la respuesta a las grandes crisis se ha puesto de manifiesto una cierta incoherencia y falta, no solo de diálogo sino de planificación estratégica entre la UE y la ONU, e incluso esto se ha manifestado en incoherencias con los Estados miembros. Cierto afán de protagonismo y la eterna pugna por la visibilidad, tan habitual en este sector, han hecho que se haya conseguido todavía una respuesta unificada por parte de ambas instituciones en todos los casos. La reciente crisis en el norte de África,

especialmente en Libia es un ejemplo más de falta de coordinación y coherencia en este sector.

Posiciones comunes en la "Buena Donación Humanitaria" y en las definiciones del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE

Un ámbito de colaboración bastante fructífero en los últimos años ha sido el del mantenimiento de posiciones bastante comunes en los foros sobre cuestiones humanitarias que se han ido creando. Así, cuando en el año 2003 algunos países donantes vieron la conveniencia de establecer principios y buenas prácticas de "Buena Donación Humanitaria", tanto OCHA y la ONU en general, como ECHO y el conjunto de la Comisión Europea apoyaron el proceso que llevó a la firma en Estocolmo de dichos principios. Y es importante el hecho de que en ellos se refuerza lo propuesto en las llamadas Directrices de Oslo sobre el uso de medios militares y de defensa civil en la ayuda humanitaria que establece límites claros sobre la utilización de medios militares. Sin entrar ahora en el análisis de dichos principios, lo relevante es que son compartidos e impulsados por ambos organismos y que debieran servir para un mayor trabajo de cooperación conjunta.

En un tema similar como el de las posiciones en el CAD de la OCDE y en el siempre espinoso tema de la contabilización de los fondos dedicados a la ayuda humanitaria, también hay un acuerdo profundo entre ambos organismos que están facilitando un mejor cómputo del esfuerzo humanitario global.

Ayuda basada en análisis de necesidades

Aún teniendo los problemas anteriormente señalados como telón de fondo, la UE y en particular la Comisión han venido apoyando el papel protagonista de la ONU en materia de análisis de necesidades humanitarias y en la coordinación de la respuesta humanitaria global. Así, frente a posiciones bilateralistas de algunos donantes, la UE ha apoyado, incluso formalmente por carta al vicesecretario general de la ONU para asuntos humanitarios en el año 2009, el mandato de la ONU y especialmente de OCHA en esta materia. También el año 2009 la UE organizó una Mesa Redonda de donantes sobre análisis de necesidades expresando su apoyo a OCHA.

Sistemas de gestión y control del uso de los fondos

El modo de gestión que se utiliza para las relaciones entre ambos organismos es el de “Joint management” es decir, gestión conjunta. El FAFA establece los principios generales para esta gestión que debe concretarse en cada proyecto o programa. Debido a la naturaleza de los proyectos humanitarios estos acuerdos para cada proyecto pueden ser de corta duración, entre 3 y 12 meses.

Ambos organismos siguen los estándares internacionales en estas materias y someten las acciones a cuatro tipos de control: contabilidad, auditoría, control interno y compras. De modo complementario, las actividades implementadas en conjunto son objeto de misiones de verificación, en algunos casos auditorías internas por los servicios internos de la Comisión (European Court of Auditors), y en otros casos de evaluaciones de resultados realizadas con los procedimientos de ECHO. El trabajo general de algunas agencias de la ONU ha sido evaluado por ECHO en varias ocasiones. Así, el PMA lo fue en el año 2002, UNICEF en el 2004, ACNUR en el 2005 y la UNRWA en 2009[14].

5. LA COLABORACIÓN EN LA PRÁCTICA

Aunque como hemos visto la colaboración de la UE y la ONU en materia humanitaria no ha conseguido todavía tener una dimensión estratégica, si ha sido muy relevante en términos financieros y una mirada a las cifras y su distribución puede resultar útil. La primera constatación es la fuerte volatilidad y los grandes cambios de un año a otro.

[14] Para más información sobre estas cuestiones pueden consultarse los informes anuales del FAFA. Financial contributions of the European Commision´s Humanitarian Aid Department (DG ECHO) to the United Nations Agencies http://ec.europa.eu/echo/about/actors/fafa_en.htm

Tabla 1. Financiación de la Comisión Europea a agencias de la ONU

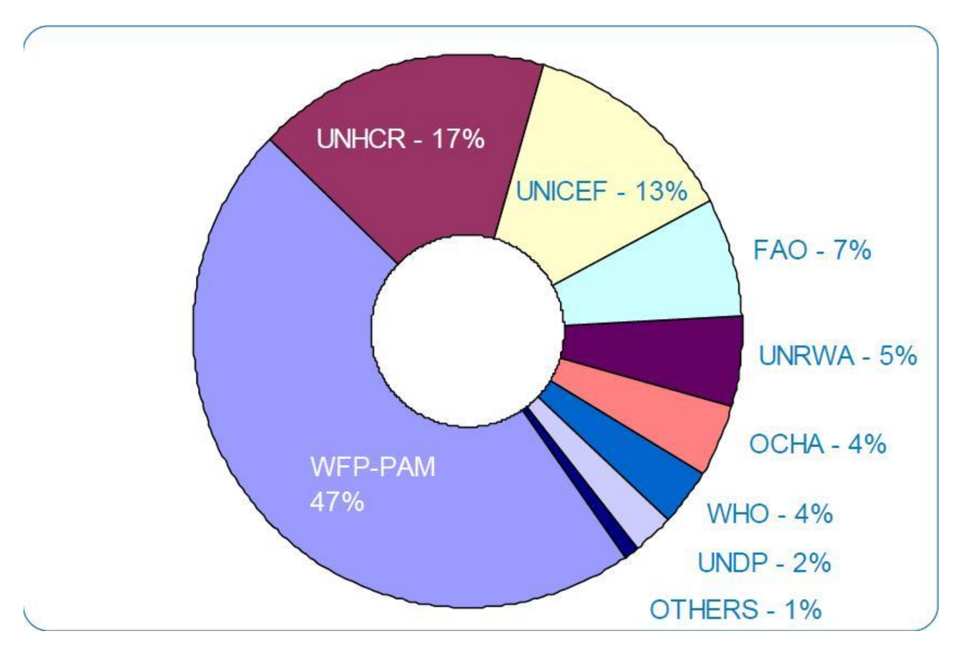
UN agency	2009		2008	
	in €	%	in €	%
WFP-PAM	146,373,762	47%	228,034,945	56%
UNHCR	53,544,000	17%	53,545,034	13%
UNICEF	39,564,412	13%	32,572,031	8%
FAO	22,169,249	7%	26,355,614	7%
UNRWA	16,330,000	5%	38,000,000	9%
OCHA	12,726,460	4%	7,335,000	2%
WHO	10,960,242	4%	10,239,849	3%
UNDP-PNUD	7,097,251	2%	5,743,316	1%
Other*	2,902,473	1%	2,569,783	1%
TOTAL	**311,667,849**	**100%**	**404,395,572**	**100%**

Fuente: ECHO. Financial contributions of the European Commision´s Humanitarian Aid Department (DG ECHO) to the United Nations Agencies 2009.

Esta falta de previsibilidad en la financiación ha sido criticada por la ONU ya que, además, va en contra de uno de los compromisos de la Buena Donación Humanitaria, pero es objeto de debate en el seno de la Comisión Europea. Algunos Estados miembros piensan que al financiar a la ONU con contribuciones de cada Estado, si además se suman las de la Comisión Europea, se produce una suerte de doble financiación de las agencias de la ONU. Estos Estados argumentan que con fondos comunitarios sería preferible financiar a ONG europeas como muestra, dicen, de que esos fondos son fruto de la solidaridad de los ciudadanos europeos. Este debate ha influido en los vaivenes de la financiación en función de cual fuera la nacionalidad del Comisario de turno o del Director de ECHO.

Visualizando los datos como porcentajes tendríamos:

Gráfica 1. Financiación de la Comisión Europea a agencias de la ONU. Porcentajes



Fuente: ECHO. Financial contributions of the European Commision´s Humanitarian Aid Department (DG ECHO) to the United Nations Agencies 2009.

Resulta también significativo el que gran parte de los fondos van destinados a ayuda alimentaria de emergencia que en los últimos años ha pasado a ser gestionada por ECHO.

Tabla 2. Financiación de agencias de la ONU: general y alimentaria

UN Agency	2009 with food aid		2009 without food aid	
	in €	%	in €	%
WFP	146,373,762	47%	54,999,762	29%
UNHCR	53,544,000	17%	52,844,000	28%
UNICEF	39,564,412	13%	35,514,412	19%
FAO	22,169,249	7%	7,392,863	4%
UNRWA	16,330,000	5%	3,630,000	2%
OCHA	12,726,460	4%	12,726,460	7%
WHO	10,960,242	4%	10,960,242	6%
UNDP	7,097,251	2%	7,097,251	4%
Other*	2,902,473	1%	2,902,473	2%
Total	**311,667,849**	**100%**	**188,067,463**	**100%**

Fuente: ECHO. Financial contributions of the European Commision´s Humanitarian Aid Department (DG ECHO) to the United Nations Agencies 2009.

Es tal la importancia de la ayuda alimentaria que se han firmado acuerdos específicos con agencias de la ONU para este tema tal como se muestra a continuación.

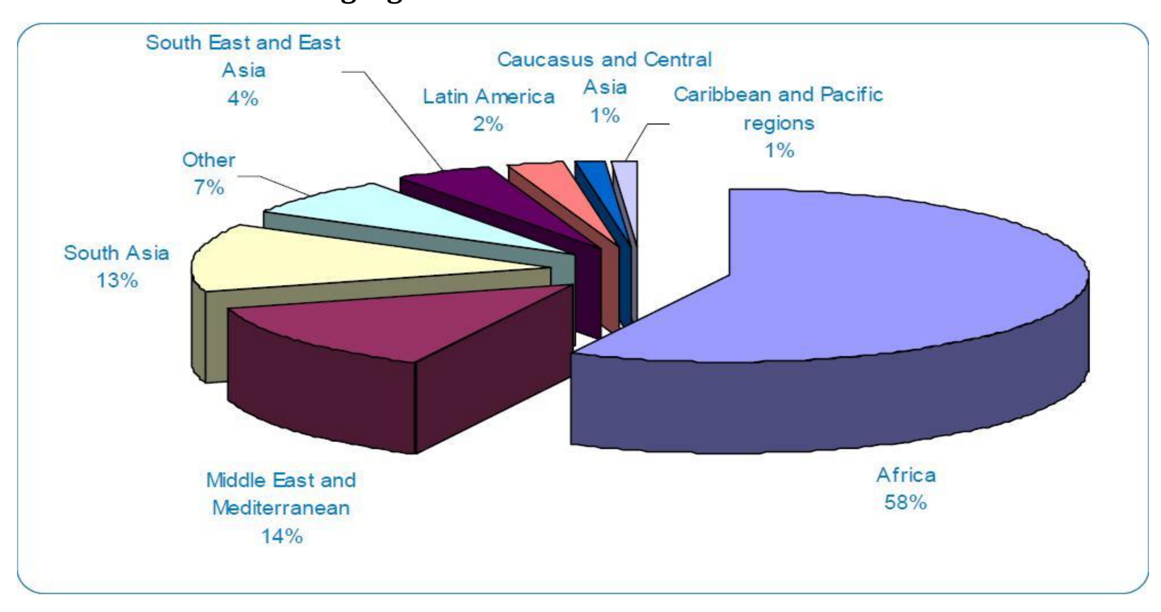
Tabla 3. Acuerdos con agencias de la ONU para ayuda alimentaria 2009

Food aid contribution agreements signed with UN agencies in 2009		
Partner	ECHO's contribution	%
WFP	91,374,000	74%
FAO	14,776,386	12%
UNRWA	12,700,000	10%
UNICEF	4,050,000	3%
UNHCR	700,000	1%
Total	**123,600,386**	**100%**

Fuente: ECHO. Financial contributions of the European Commision´s Humanitarian Aid Department (DG ECHO) to the United Nations Agencies 2009.

Respecto a la distribución geográfica de los fondos, evidentemente, al tratarse de fondos humanitarios, el continente africano ha sido el principal destinatario, quedando muy por delante del resto de continentes. Hay que tener en cuenta que otros países y en particular Estados Unidos son financiadotes de la ONU con prioridad en ciertos países de Asia.

Gráfico 2. Distribución geográfica de financiación a la ONU 2009



Fuente: ECHO. Financial contributions of the European Commision´s Humanitarian Aid Department (DG ECHO) to the United Nations Agencies 2009.

Por ultimo, un desglose de los rubros o conceptos a los que se ha dedicado la financiación nos daría lo siguiente:

Tabla 4. Desglose de la financiación a agencias de la ONU

Sector of intervention	in €	%
Food	152,272,472	49%
Protection	31,330,000	10%
Support to special operations	19,553,731	6%
Health and Medical, incl. psychological assistance	17,990,536	5%
Transport	16,760,000	5%
Coordination	16,306,460	5%
Shelter	16,214,000	5%
Water / Sanitation	13,305,000	4%
Nutrition, therapeutic or supp.feeding	11,275,000	4%
Disaster preparedness	7,933,650	3%
Household products & equipment	5,150,000	2%
Logistics / Technical assistance	2,250,000	1%
Others	1,327,000	1%
Total	**311,667,849**	**100%**

Fuente: ECHO. Financial contributions of the European Commision´s Humanitarian Aid Department (DG ECHO) to the United Nations Agencies 2009.

6. BALANCE PROVISIONAL Y RETOS

El trabajo humanitario tanto de la ONU como de la UE se ha incrementado de modo importante en los últimos años y ambas instituciones han ido elaborando sus propias posiciones. En ese proceso y en el proceso de fortalecimiento de su acción exterior la UE quiere ser algo más que un simple donante de las agencias de la ONU y en muchas ocasiones trata de llevar adelante sus propias posiciones. Parecería que en un ámbito como el humanitario sería más fácil lograr acuerdos, ya que debiera ser más ajeno a las influencias que otros sectores, pero eso no es siempre así y también en este terreno existen discrepancias. Por otro lado, los propios organismos comunitarios no son ajenos a las tensiones entre los Estados miembros y a los diversos sesgos que quieran dar a su

quehacer humanitario. La aprobación de documentos de acuerdo en este sector como la Buena Donación Humanitaria deberían contribuir a visiones más coherentes y homogéneas de la acción humanitaria, pero como se demuestra en situaciones como la crisis de Haití, o de modo aún más evidente en casos de respuesta humanitaria a conflictos armados, las discrepancias subsisten y la politización de la ayuda sigue existiendo. La tendencia de muchos donantes, y en algunos casos de la propia UE a la militarización de la ayuda, es creciente y preocupa en el sector humanitario.

En cualquier caso, la UE quiere ser algo más que un simple financiador y quiere participar más intensamente en aspectos estratégicos de lo humanitario. Y esa colaboración debiera ser coherente con la que los Estados miembros tienen con la ONU de modo bilateral. La acción humanitaria de la UE en relación con la ONU debería dar un valor añadido a la de los Estados miembros y no ser contradictoria. La acción humanitaria de la UE es aparentemente multilateral pues proviene de diversos estados, pero muchas veces es multibilateral, es decir, ya que bajo el paraguas de la UE promueve las posiciones de solo algunos Estados.

Hechas todas estas reservas, la UE ha sido en estás dos décadas un socio fiable de la ONU en materia humanitaria y el balance de esa colaboración sería a nuestro juicio positivo.

Como retos del futuro se encontrarían en primer lugar las implicaciones humanitarias de la puesta en marcha de la PESC y la PESD. Para muchos Estados, pese a la retórica de neutralidad e independencia, las cuestiones humanitarias son parte de la “caja de herramientas” de la política exterior, y deben usarse, por tanto, de modo intensivo en la gestión de crisis. Los actores humanitarios y también algunas agencias de la ONU ven esta tendencia con preocupación, pero nadie niega que es uno de los temas que habrá que abordar en el futuro. En esta línea, los debates sobre el uso de medios militares y el cumplimiento de las Directrices de Oslo y otros documentos en la misma línea van a profundizarse en los próximos años.